

University of Groningen

De Vier Wetten van Noten getoetst

Otjes, Simon

Published in:
Het 'probleem' Eerste Kamer

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Otjes, S. (2015). De Vier Wetten van Noten getoetst. In B. van den Braak (editor), *Het 'probleem' Eerste Kamer: Visies op de toekomstige rol van de Senaat* (blz. 52-67). (Montesquieu-reeks; Vol. 5). Montesquieu Instituut. http://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j4nvih7l3kb91rw_j9vvj72dlowskug/vjskgahod2rq/f=/bundel5.pdf

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De Vier Wetten van Noten getoetst

Simon Otjes

Introductie

Aan de vooravond van de vorming van het tweede kabinet-Rutte formuleerde Han Noten, op dat moment Eerste Kamerlid voor de PvdA, de "ijzeren wet van Noten".⁹⁷ Deze wet, of eigenlijk de vier wetten die hij formuleerde, spelen een centrale rol in het huidige debat over de Eerste Kamer - ze worden door oud-PvdA-leider Bos zelfs omschreven als 'berucht':⁹⁸ uit deze wetten kan je namelijk de conclusie trekken dat Eerste Kamerleden wetgeving op dezelfde (politiek-inhoudelijke) gronden beoordelen als Tweede Kamerleden en dus geen bijzondere aandacht besteden aan staatkundige normen als rechtmatigheid. De wetten die Noten formuleerde zijn:

1. Eerste Kamerleden stemmen slechts "een enkele keer" afwijkend van hun Eerste Kamerfractie;⁹⁹
2. Een Eerste Kamerfractie stemt "bijna altijd" hetzelfde als de Tweede Kamerfractie van dezelfde partij;¹⁰⁰
3. Een Eerste Kamerfractie stemt alleen bij hoge uitzondering (Noten noemt één voorbeeld in negen jaar) vóór een wetsvoorstel, waar de Tweede Kamerfractie van die partij tegen heeft gestemd;¹⁰¹
4. Een Eerste Kamerfractie van de oppositie helpt de coalitie "nooit" aan een meerderheid "als haar partijgenoten in de Tweede Kamer tegen het desbetreffende wetsvoorstel hebben gestemd." Dit is de belangrijkste wet van Noten met de grootste implicaties voor kabinetformatie.¹⁰²

De laatste twee wetten zijn eigenlijk specificaties van de tweede wet, maar we beschouwen ze apart omdat Noten ze apart presenteerde. De vier wetten van Noten zijn aan elkaar verbonden: als Eerste Kamerleden hun

⁹⁷ Noten, H. "Senaatsmeerderheid is lang niet zeker" NRC Handelsblad 26 september 2012.

⁹⁸ Bos, W. "Kansloze gedachten" De Volkskrant 14 november 2013.

⁹⁹ Noten (2012)

¹⁰⁰ *ibid.*

¹⁰¹ *ibid.*

¹⁰² *ibid.*

Eerste Kamerfractie volgen en als de Eerste Kamerfracties de Tweede Kamerfracties van dezelfde partij volgen en als de uitzonderingen op de laatste regel zich beperken tot Eerste Kamerleden die tegen een wet stemmen die door hun collega's in de Tweede Kamer is goedgekeurd, dan is het bijna uitgesloten dat er een andere meerderheid in de Eerste Kamer ontstaat dan in de Tweede Kamer.

Noten formuleerde zijn wetten als een waarschuwing. Hij koos de krant als podium omdat zijn geluid de formateurs, die op dat moment nota bene onderhandelden in het gebouw van de Eerste Kamer, niet bereikte.¹⁰³ het aankomende PvdA/VVD-kabinet zou moeten opereren als een minderheidskabinet, volgens Noten, en voortdurend zoeken naar alternatieve meerderheden voor zijn wetten. Noten kreeg hierin gelijk.¹⁰⁴

Het is het doel van dit hoofdstuk om de vier wetten van Noten empirisch te toetsen. We kijken daarbij naar de periode 1998-2014. Uit onze analyse zal blijken dat de vier wetten voor én na hun formulering door Noten, in meer en mindere mate, niet ondersteund worden door de feitelijke stemmingspatronen. Een recente, gestructureerde onderbouwing van de wetten van Noten onderbreekt.¹⁰⁵ De meest uitgebreide analyse van stemgedrag in de Eerste en Tweede Kamer is die van Gerard Visscher en betreft de periode tussen 1963 en 1986.¹⁰⁶ Op basis van zijn analyse kunnen we uitzonderingen op de eerste, tweede en derde wet van Noten identificeren: afwijking van de eerste wet van Noten kwam per fractie in deze periode in 2% van de stemmingen voor, van de tweede wet van Noten in 3% en van de derde wet van Noten in 0.5%.¹⁰⁷ De vierde en meest belangrijke wet van Noten kan op basis van de data van Visscher niet getoetst worden. Bovendien presenteert Visscher geen data over de kleine partijen: zo kunnen we niet nagaan of deze wetten voor deze partijen wel of niet gelden. Ten slotte weerspiegelen zijn data de situatie van ongeveer dertig jaar geleden. Reden genoeg voor een hernieuwd onderzoek naar de congruentie van stemgedrag van fracties in de Eerste en de Tweede Kamer.

¹⁰³ Meeuws, T.-J. "Gelijk krijgen wordt in de politiek zelden beloond" *NRC Handelsblad* 16 februari 2013; Van Weezel, M. "Van concertprogramma naar veilingcatalogus" 5 april 2013.

¹⁰⁴ Otjes, S. en T. Louwerse (2014) Een middenkabinet of een minderheidskabinet? in Voerman, G. (ed.) *Halverwege? Tussenbalans kabinet-Rutte II*. Den Haag: Montesquieu Instituut.

¹⁰⁵ Marijke Linthorst, zelf senator, onderzocht stemmingen in de periode 2003-2012 waarbij de Eerste Kamer wetgeving verwierp. Dat waren allemaal uitzonderingen op de tweede wet van Noten maar niet op de vierde. Linthorst, M. (2013) "Volgzaamheid Eerste Kamer niet gegarandeerd" *Socialisme en Democratie* 70(6), p.6

¹⁰⁶ Visscher, G. (1994) *Parlementaire invloed op wetgeving*. Proefschrift: Universiteit Leiden.

¹⁰⁷ *ibid.* berekeningen op basis van data gepresenteerd op p.391

Een tweede reden om juist nú deze wetten onder de loep te nemen is dat de wetten een belangrijk onderdeel vormen van de discussies over de Eerste Kamer. Er zijn twee manieren om een bicameraal stelsel te legitimeren: de politieke en de wet kwaliteitsredenen.¹⁰⁸ De wet kwaliteitsredenen stelt dat in een tweekamerstelsel wetgeving van hogere kwaliteit zou zijn omdat voorstellen aan een tweede lezing onderworpen worden; de politieke grond is dat een tweekamerstelsel vetomacht geeft aan bepaalde regio's, groepen en partijen, die in het lagerhuis tot de minderheid behoren maar betere vertegenwoordiging hebben in het hogerhuis.

Als de wet van Noten correct is, slaat dit (deels) de grond weg onder een argumentatie voor een tweekamerstelsel vanuit wet kwaliteitsredenen.¹⁰⁹ Het wet kwaliteitsargument voor een tweekamerstelsel rust op het vermogen van het hogerhuis om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren. Een hogerhuis kan dit op een aantal manieren doen: senatoren zouden op basis van hun ervaring en wijsheid wetgeving beter kunnen beoordelen;¹¹⁰ vaak zijn senatoren ouder dan leden van het lagerhuis en hebben zij meer maatschappelijke en wetgevendende ervaring. Senatoren wordt geacht reflexiever te werk te gaan, minder gepolitiseerd te zijn en vaker uit te gaan van niet-partijpolitieke argumenten dan leden van het lagerhuis.¹¹¹ In Nederland wordt deze wet kwaliteitsargumentatie voor een tweekamerstelsel benadrukt door staatsrechtgeleerden en politicologen die stellen dat de Eerste Kamer wetgeving zou moeten toetsen op basis van juridische normen als rechtmatigheid, doelmatigheid, constitutionnalitéit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.¹¹²

Maar volgens de wet van Noten is de Eerste Kamer een politiek orgaan dat partijprogramma's laat prevaleren boven staatsrecht. Hiermee staat Noten in lijn met de dominante *rational choice*-benadering van tweekamerstelsels in de literatuur, die verschillen tussen Kamers duidt in

¹⁰⁸ Tsebelis, G. en J. Money (1997) *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, p.45. Zie ook: Otjes, S. (2015), *De Toekomst van de Eerste Kamer. Vier scenario's*, in deze bundel.

¹⁰⁹ Zie Van den Braak et al. (2015) voor een uitgebreide discussie hiervan. Het feit dat er twee keer naar wetgeving gekeken wordt is volgens Tsebelis en Money ook een manier van kwaliteitscontrole

¹¹⁰ Tsebelis en Money, p.17, p.40

¹¹¹ Gallagher, M., M. Laver en P. Mair (2001) *Representative Government in Modern Europe*. Boston: MacGraw Hill. p.87.

¹¹² Andeweg, R. en G. Irwin (2014) *Governance and Politics in the Netherlands*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, p.166

termen van links-rechtsposities en partijlidmaatschap.¹¹³ In deze visie stemmen Eerste Kamerleden van regeringspartijen voor de wetsvoorstellen van de regering, zelfs als ze deze van onvoldoende kwaliteit vinden, en stemmen Eerste Kamerleden van oppositiepartijen tegen wetsvoorstellen als ze deze van voldoende kwaliteit vinden, omdat ze het niet met de gekozen beleidsrichting eens zijn.¹¹⁴ Zoals Wouter Bos, op basis van de wet van Noten stelde: "de Eerste Kamer [toetst] niet wezenlijk anders dan de Tweede Kamer en [voegt] daarmee weinig waarde [toe] aan de werking van onze democratie."¹¹⁵ Als de wet van Noten klopt, rest slechts de politieke argumentatie voor de Eerste Kamer.¹¹⁶

Data

Om de wetten van Noten te toetsen maken we hier gebruik van stemmingsdata van de Eerste Kamer. Deze data zijn door het Parlementair Documentatiecentrum beschikbaar gemaakt. Het gaat om de verslagen van stemmingen in de Eerste en de Tweede Kamer zoals bijgehouden door de griffie van de Eerste Kamer. Deze zijn vervolgens deels met geautomatiseerde tekstanalyse en deels handmatig omgezet in een stemmingsmatrijs. Omdat de data zijn overgezet van omschrijvingen zoals opgesteld door de griffie, kunnen er op verschillende punten fouten ingeslopen zijn: echter de kans is klein dat hier gevonden patronen geheel het gevolg zijn van zulke fouten. We negeren het stemgedrag van fracties die tussentijds gevormd zijn. We kijken naar data uit de periode tussen 1998 en 2014. Het gaat om 4109 stemmingen over wetsvoorstellen. Bij tegenstemmen kijken we zowel naar de gevallen waarin een wetsvoorstel voor stemming is voorgelegd als de gevallen waarin een wetsvoorstel als hamerstuk is afgedaan en fracties (of individuen) de mogelijkheid hebben gehad om aantekening te vragen geacht te zijn tegen gestemd te hebben. Dit laatste gebeurde in 8% van de stemmingen in de Eerste Kamer.

¹¹³ Cutrone, Michael, en Nolan McCarty. "Does bicameralism matter?." *The Oxford handbook of political economy* (2006): 180-95. Voor een kritiek zie Tsebelis & Money 1997.

¹¹⁴ Andeweg, R. en G. Irwin p.166

¹¹⁵ Bos

¹¹⁶ Omdat de uitkomst van de Nederlandse Eerste en Tweede Kamerverkiezingen nauwelijks verschillen (zie Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.p.221) is dit een ingewikkeld argument: de Eerste Kamer geeft geen bijzondere vertegenwoordiging aan bepaalde minderheden, maar vertegenwoordigt nagenoeg dezelfde politieke verhoudingen als de Tweede Kamer.

Eerste wet van Noten: fractie-eenheid

De eerste wet van Noten stelt dat de Eerste Kamerleden bij hoge uitzondering van hun fracties afwijken. We weten uit de literatuur dat Tweede Kamerleden bijna nooit anders stemmen dan hun fractie. De eenheid in stemgedrag van de Tweede Kamerfracties behoort tot de hoogste van alle westerse democratieën.¹¹⁷ Rudy Andeweg en Jacques Thomassen identificeren vier mechanismen om dit te verklaren:¹¹⁸ ten eerste de (dreiging) van sancties (uit de fractie gezet worden, geen promotie maken). Ten tweede de rolopvatting van een Kamerlid: de meeste Tweede Kamerleden vinden dat als zij het niet eens zijn met hun partij, zij niet per se op hun eigen intuïtie afgaan, maar dat hun loyaliteit naar hun partij belangrijker kan wegen dan hun eigen overtuiging. Ten derde is er taakverdeling binnen fracties, waardoor mensen buiten hun eigen portefeuille de standpunten van de woordvoerder volgen. Ten slotte is er de selectie van Kamerleden: mensen sluiten zich aan bij een partij als zij het eens zijn met de koers van die partij.

In onze data van 4109 stemmingen vinden we 16 gevallen (0.4%) in de Tweede Kamer waarbij ten minste één lid anders stemt dan de meerderheid van zijn of haar fractie. In de Eerste Kamer vinden we 47 zulke gevallen (1.1%). Het is dus ongeveer drie keer zo waarschijnlijk dat een wetsvoorstel in de Eerste Kamer leidt tot een afwijkende stem dan dat dit het geval is in de Tweede Kamer. Bovendien is het aantal Kamerleden dat in zulke gevallen anders stemt groter in de Eerste Kamer dan in de Tweede Kamer. In de Tweede Kamer wijkt gemiddeld 1.5 Kamerlid in zo'n geval af van zijn of haar fractie. In de Eerste Kamer is dit 2.4 Kamerlid. Gegeven het feit dat de Tweede Kamer twee keer zo groot is als de Eerste Kamer is dit een opvallend gegeven: als er afwijkend gestemd wordt, stemt 1% van de Tweede Kamerleden tegen, tegenover 3% Eerste Kamerleden.

Mogelijke verklaringen voor het verhoogde afwijkend stemgedrag in de Eerste Kamer zijn al besloten in de theorie van Andeweg en Thomassen: gevoeligheid voor sancties en taakopvatting. Eerste Kamerleden zijn vaak ouder dan Tweede Kamerleden: in januari 2015 is de gemiddelde leeftijd van Eerste Kamerleden 60 en is de gemiddelde leeftijd van Tweede Kamerleden 45.¹¹⁹ Mogelijk stellen Eerste Kamerleden zich anders op

¹¹⁷ Andeweg, R.B. en J. Thomassen. "Pathways to party unity: Sanctions, loyalty, homogeneity and division of labour in the Dutch parliament." *Party Politics* (2010), p.659

¹¹⁸ Andeweg en Thomassen (2010)

¹¹⁹ www.eerstekamer.nl en www.tweedekamer.nl

omdat zij vaker aan het eind van hun carrière staan.¹²⁰ Ook hebben zij vaak een maatschappelijke functie naast hun Kamerlidmaatschap, terwijl Tweede Kamerleden voor het betalen van hun hypotheek vaak helemaal afhankelijk zijn van hun vergoeding als Kamerlid. Ten tweede kunnen Eerste Kamerleden een onafhankelijke opstelling ten opzichte van hun fractie, het partijprogramma en het coalitieakkoord, als deel van hun rol als Eerste Kamerlid zien om zo zelfstandig vorm te geven aan hun verantwoordelijkheden om wetten te toetsen op grondwettelijkheid en uitvoerbaarheid. Maar ook is het mogelijk dat er institutionele verschillen zijn: zo observeert Visscher dat er in de Eerste Kamer vaker verdeeld gestemd wordt dan in de Tweede Kamer omdat er vaker hoofdelijk gestemd wordt.¹²¹

Al met al lijkt de eerste wet van Noten stand te houden: Eerste Kamerleden stemmen slechts een enkele keer anders dan hun fracties. Afwijkend stemmen komt wel vaker voor in de Eerste Kamer in vergelijking met de Tweede Kamer (ongeveer drie keer zo vaak).

Tweede en derde wet van Noten: partij-eenheid

De tweede en derde wet van Noten vormen de kern van zijn argumentatie. Eerste Kamerfracties volgen het stemgedrag van de Tweede Kamerfracties van die partij. Wetgeving komt in Nederland in overgrote mate op basis van brede consensus tot stand. Figuur 1 toont het percentage van de wetsvoorstellen dat door de Eerste én de Tweede Kamer komt zonder tegenstem voor de periode 1998-2014. De zwarte lijn is de Tweede Kamer, de onderbroken lijnstukken de Eerste Kamer en de stippellijn is wetgeving die door beide Kamers komt zonder tegenstem. We zien dat het percentage wetgeving dat zonder tegenstem uit beide Kamer komt tussen de 62% en de 95% ligt. Dit moeten we bij discussies over parlementair stemgedrag in het oog houden. Het is inderdaad het geval dat Eerste Kamerfracties tussen de 93% en 99% hetzelfde stemmen als de Tweede Kamerfracties van dezelfde partij, maar in 77% van de stemmingen stemmen alle fracties, links, rechts, Eerste Kamer en Tweede Kamer hetzelfde, namelijk 'vóór'. Ter illustratie: de SP-Eerste en Tweede Kamerfractie stemmen in 95% hetzelfde, de SP Tweede Kamerfractie en de VVD-Eerste Kamerfractie stemmen in 87% hetzelfde.

¹²⁰ Zupan, M.A. (1990). The last period problem in politics: Do congressional representatives not subject to a reelection constraint alter their voting behavior? *Public Choice*, 65(2), 167-180.

¹²¹ Visscher (1994), p.392

We kunnen onderscheid maken tussen vier situaties: namelijk 1) dat de Eerste en de Tweede Kamerfractie van een partij allebei vóór een wetsvoorstel stemmen of 2) dat beide fracties tegen een wetsvoorstel stemmen. Die beide gevallen schenden geen van de wetten van Noten. Ook is het mogelijk 3) dat de Tweede Kamerfractie van een partij vóór een wetsvoorstel stemt, maar de Eerste Kamerfractie tegen dit wetsvoorstel. Dit is een schending van de tweede wet van Noten, die stelt dat Eerste en Tweede Kamerfracties hetzelfde stemmen. Als de Eerste en de Tweede Kamer wetsvoorstellen op andere criteria beoordelen, is dit een mogelijkheid: de Tweede Kamerfractie zou vóór een wet kunnen stemmen omdat zij het met de gekozen beleidsoplossing eens is, maar de Eerste Kamerfractie kan tegen een wet stemmen omdat zij de gekozen beleidsoplossing onconstitutioneel acht. Ten slotte is het mogelijk 4) dat een Eerste Kamerfractie van een partij vóór een wetsvoorstel stemt, waar haar Tweede Kamerfractie tegen heeft gestemd. Dit is een afwijking van de derde wet van Noten. Dit kan er ook op duiden dat Senatoren een andere set criteria hanteren dan leden van Tweede Kamerfracties: ondanks het feit dat de partij het niet eens is met het beleidsvoorstel, acht de Eerste Kamer van dezelfde partij het voorstel wel constitutioneel.

Hoe vaak komen deze gevallen voor? In Tabel 1 zijn afwijkingen van de tweede en derde wet van Noten weergegeven per fractie. De PvdA Eerste Kamerfractie stemt tegen wetsvoorstellen waar de PvdA Tweede Kamerfractie vóór heeft gestemd in 1% van stemmingen. Het tegenbeeld komt ook in 1% van de stemmingen voor. Dat klinkt misschien als relatief weinig: maar 77% van de wetsvoorstellen komt zonder tegenstem door beide Kamers. In 8% van de stemmingen waarbij ten minste één fractie tegenstemt, wijkt één van beide PvdA-fracties af van de tweede wet van Noten. In 4% van de niet-unanieme stemmingen wijkt de PvdA-fractie af van de derde wet van Noten omdat de PvdA-fractie in de Eerste Kamer vóór stemt, waar haar eigen Tweede Kamerfractie tegen had gestemd.

CDA, ChristenUnie, VVD, D66 en SGP vertonen vergelijkbare patronen als de PvdA: in tussen 1 en 2% van de stemmingen wijken deze partijen af van de tweede wet van Noten en in 1% van de gevallen de derde wet van Noten. Als we niet-unanieme stemmingen buiten beschouwing laten, wijken deze partijen in tussen de 6 en 9% af van de tweede wet van Noten en in tussen de 3 en de 5% af van de derde wet van Noten.

Een aantal partijen wijkt vaker af van de wetten: de LPF week in 3% van de gevallen af van de wet, GroenLinks en PVV in 4%, SP 5% en de PvdD en

50Plus in 7%.¹²² Dit is tussen de 11 en 24% van de niet-unanieme stemmingen. In de meeste gevallen stemt de Eerste Kamerfractie vóór een voorstel waar de Tweede Kamerfractie tegen heeft gestemd.

Oppositiepartijen wijken vaker af van de wetten van Noten dan regeringspartijen. Als we het stemgedrag van partijen die in de regering hebben gezeten in deze periode vergelijken met hun stemgedrag als zijn in de regeringsbankjes zitten en in de oppositie zitten, zien we dat afwijkingen van de tweede wet van Noten vaker voorkomen in de oppositie dan in de regering (3 vs. 1%), terwijl afwijkingen van de derde wet van Noten ook vaker voorkomen voor oppositiepartijen in vergelijking met regeringspartijen (2 vs. 1%).

Een mogelijke verklaring is het verschil in rolopvatting tussen Tweede en Eerste Kamerfracties, waarbij de senatoren kijken naar de constitutionaliteit en uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel en de Kamerfracties naar de inhoud van het wetsvoorstel. Een praktischere verklaring is dat er in de Tweede Kamer vaker daadwerkelijk wordt gestemd, terwijl in de Eerste Kamer wetgeving vaker bij hamerslag wordt afgedaan en dat partijen vooraf om een aantekening moeten vragen om hun tegenstem weer te geven en dit vergeten of verzuimen te doen.

Stemgedrag wijkt regelmatig af van de tweede en de derde wet van Noten: als we alle gevallen optellen wijken partijen in 8% van de stemmingen af van de tweede wet van Noten (waarbij ten minste één Kamerfractie van een partij anders stemt dan de andere fractie van die zelfde partij).¹²³ In 6% van de stemmingen wijkt een partij af van de derde wet van Noten (waarbij de Eerste Kamerfractie vóór een wetsvoorstel stemt en de Tweede Kamerfractie tegen).¹²⁴ Als we de volledig unanieme stemmingen buiten beschouwing, laten stemt in 58% gevallen ten minste een Eerste Kamerfractie anders dan de Tweede Kamerfractie van dezelfde partij (een afwijking van de tweede wet van Noten).¹²⁵ In 37% van deze stemmingen wordt er afgeweken van de derde wet van Noten.¹²⁶

¹²² Een mogelijke verklaring voor de hoge mate van inconsistent stemmen voor partijen die met een eenmansfractie in de Eerste Kamerfractie zijn vertegenwoordigd (zoals 50Plus, SGP, PvdD en LPF) is dat deze fractie afwezig was bij stemmingen; als niet expliciet gemeld is dat bepaalde fracties afwezig zijn, worden deze afhankelijk van de formulering van de stemming door de Eerste Kamergriffie bij voor of tegen ingedeeld. Deze gevallen worden daarom niet verder besproken.

¹²³ Dat zijn percentages zonder partijen die eenmansfracties hebben gehad. Als we deze fracties mee nemen is het 11%.

¹²⁴ 6% als eenmansfracties worden meegerekend

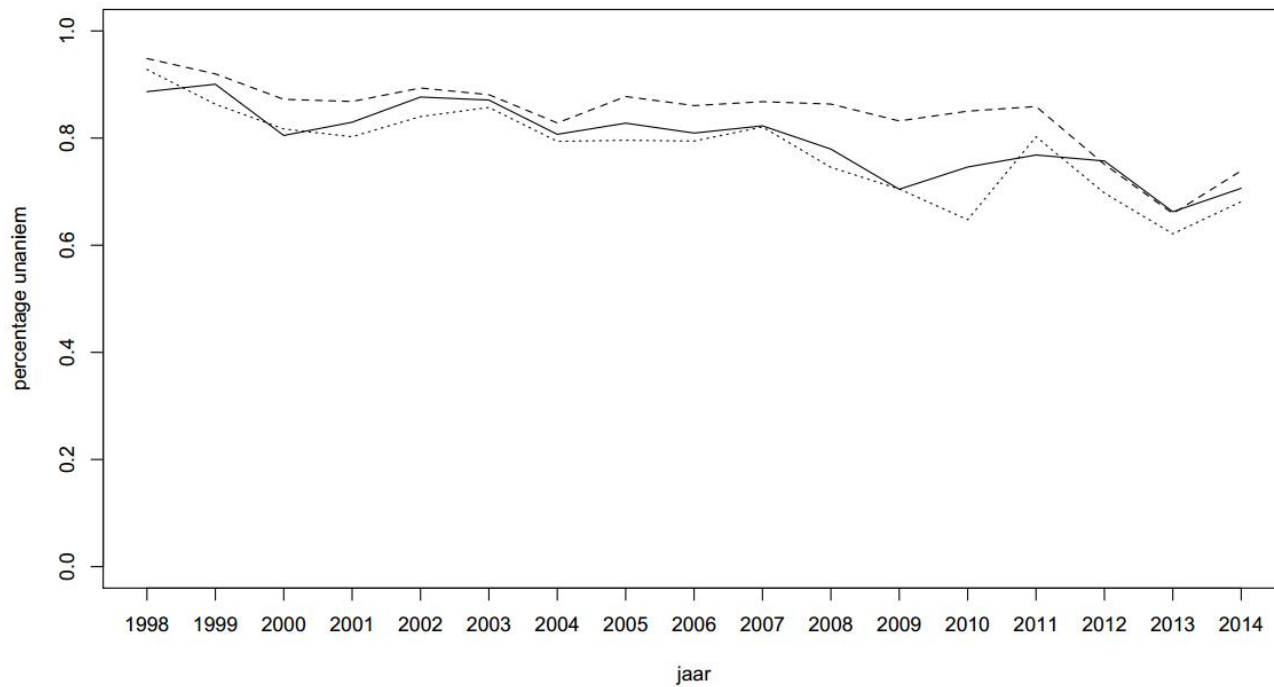
¹²⁵ 68% als eenmansfracties worden meegerekend

¹²⁶ 46% als eenmansfracties worden meegerekend

Deze afwijkingen van de tweede en derde wet van Noten laten zien dat de behandeling van wetgeving in de Eerste en de Tweede Kamer niet per se identiek is. Dit kan duiden op een verschil in de manier waarop deze instituties wetgeving behandelen: waarbij de Eerste Kamer er vaker voor kiest om wetgeving af te doen als hamerstuk. Ook kan dit duiden op een verschil in taakopvatting tussen de Eerste en de Tweede Kamer, waarbij de Eerste Kamerleden wetgeving op andere gronden evalueren dan Tweede Kamerleden.

De "bijna altijd" en de hoge uitzondering die Noten noemt, blijken niet houdbaar: individuele partijen wijken maar voor een beperkt deel van de stemmingen af van deze twee wetten van Noten. Echter de afwijkingen zijn niet geconcentreerd in enkele stemmingen: in één op de acht stemmingen wijkt ten minste één partij af van de tweede wet van Noten en in één op de twaalf stemmingen wijkt ten minste een partij af van de derde wet van Noten. Deze percentages zijn aanzienlijk hoger als we niet-unanieme stemmingen buiten beschouwingen laten. Dit zou kunnen lijken op inflatie van de cijfers, maar voor de stelling van Noten is dit een relevant onderscheid. Noten wilde de formateurs van het tweede kabinet-Rutte waarschuwen dat het lastig regeren wordt zonder meerderheid in de Eerste Kamer. Echter 77% van de wetgeving passeert de Staten-Generaal zonder een enkele tegenstem. Alhoewel in deze gevallen de wetten van Noten niet worden geschonden, ontkrachten deze gevallen de waarschuwing van Noten dat het kabinet niet kan regeren zonder meerderheid in de Eerste Kamer. Deze gevallen tonen een gezonde consensusdemocratie waar zelfs partijen als SP en PVV voor het overgrote deel van de wetgeving stemmen. In zo'n democratie leiden tegengestelde meerderheden in de Kamers van de Staten-Generaal niet noodzakelijkerwijs tot een onwerkbare situatie.

figuur 1



Vierde wet van Noten: oppositiediscipline

De vierde wet van Noten is kern van zijn argumentatie: het betreft specifiek het gedrag van oppositiepartijen als een meerderheid in de Eerste Kamer onwaarschijnlijk lijkt. Als de meerderheid waarmee een wet de Tweede Kamer is gepasseerd onvoldoende is om een meerderheid in de Eerste Kamer te verkrijgen, zal een oppositiepartij, volgens Noten, een wet nooit een meerderheid geven. Dit was de belangrijkste voorspelling van Noten: als de PvdA en VVD wetgeving door de Tweede Kamer zouden loodsen zonder steun van andere oppositiepartijen, zou dit kunnen rekenen op een vijandige meerderheid in de Eerste Kamer.

In de periode 1998-2014 zijn er in totaal twaalf stemmingen geweest waarbij het voorstel wel de Tweede Kamer gepasseerd is, maar de meerderheid in de Tweede Kamer geen meerderheid in de Eerste Kamer zou betekenen. Deze zijn weergegeven in Tabel 2. In slechts drie van twaalf gevallen is de wet uiteindelijk door de Eerste Kamer afgewezen. Dat afwijzingspercentage van 25% ligt aanzienlijk hoger dan het afwijzingspercentage van 0,4% in stemmingen die wel met een voldoende meerderheid uit de Tweede Kamer zijn gekomen, maar als nog is de meerderheid van deze wetsvoorstellen in het Staatsblad gekomen.

Slechts drie gevallen waren een echte uitzondering op de wet van Noten: dat wil zeggen dat oppositiefracties van positie wisselden om de regering een meerderheid in de Tweede Kamer te bezorgen: in andere gevallen was de draai van regeringsfracties noodzakelijk om de uiteindelijke meerderheid te verzekeren,¹²⁷ was er sprake van een initiatiefwetsvoorstel en deed het onderscheid tussen de oppositie en de coalitie niet ter zake,¹²⁸ was er een novelle ingediend zodat er eigenlijk over een andere tekst gestemd werd dan in de Tweede Kamer¹²⁹ of vielen er juist extra fracties af in de Eerste Kamer.¹³⁰ Al deze gevallen vormden geen uitzondering op de vierde wet van Noten, maar wel op de tweede en de derde. Toch zijn er twee uitzonderingen van de vierde wet van Noten te identificeren in de periode 2003-2012. Dit is een periode waarin Noten expliciet uitsloot dat

¹²⁷ Bij de Wijziging van de Tabakswet (2001), Wet ammoniak en veehouderij (2001) en Wet kabelbaaninstallaties (2003).

¹²⁸ Initiatiefvoorstel-Spekman over de voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders (2007) en het initiatiefvoorstel-Heijnen over de vermindering wettelijk maximumaantal gemeenteraadsleden en wethouders (2013).

¹²⁹ Bij de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen (2013).

¹³⁰ Bij de Wet retributies milieugevaarlijke stoffen (1999), het initiatiefvoorstel-Heijnen over de vermindering wettelijk maximumaantal gemeenteraadsleden en wethouders (2013) en de Invoering elektronische detentie (2014).

dit het geval was geweest. Deze twee casussen zijn genoeg om de vierde wet van Noten van haar absolute karakter te ontdoen.

In 2006 stelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Johan Remkes (VVD) vóór de gemeenten Roermond en Swalmen te laten fuseren. In de Tweede Kamer kreeg hij steun van de regeringspartij VVD en de oppositiepartijen PvdA, ChristenUnie en LPF. In de Eerste Kamer verloor hij de steun van de ChristenUnie (2 senatoren) maar won hij de steun van GroenLinks (5 senatoren), genoeg voor een meerderheid. Deze wisselingen waren uitzonderingen op de tweede, derde én vierde wet van Noten.

In 2010 diende de minister van Sociale Zaken Henk Kamp (VVD) een voorstel in om te korten op de toeslag die partners van AOW'ers krijgen. In de Tweede Kamer kreeg hij alleen steun van regeringspartijen CDA en VVD en gedoogpartij PVV. Om de Eerste Kamer tevreden te stellen diende hij een novelle in. In strikte zin stemde de Eerste Kamer dus niet over hetzelfde voorstel als de Tweede Kamer: maar in de Tweede Kamer steunden alleen CDA, VVD en PVV deze novelle. Terwijl de novelle in de Eerste Kamer gesteund werd door alle partijen behalve de PvdA. Deze casus levert ten minste een uitzondering op de vierde wet van Noten op, in het geval van de novelle.

Ook na Notens artikel is er een uitzondering te vinden van zijn vierde wet: in 2013 diende de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Lodewijk Asscher (PvdA) een voorstel in de kinderbijslag niet langer te indexeren. In de Tweede Kamer kreeg hij de steun van PvdA, VVD en D66. In de Eerste Kamer kreeg hij steun van deze paarse partijen en het CDA. Het CDA week hiermee af van de vierde wet van Noten.

Het aantal gevallen dat afwijkt van de vierde wet van Noten, is heel beperkt. In de periode 1998-2014 geven onze data aan dat dit drie keer gebeurd is. Twee keer voordat Noten zijn wet publiceerde en één keer daarna. Alhoewel drie gevallen beperkt is, zijn deze drie "witte raven" voldoende bewijs om de stelling dat Eerste Kamerfracties van oppositiepartijen nooit vóór een wetsvoorstel zullen stemmen als we op basis van de stemverhoudingen in de Tweede Kamer zouden verwachten dat het wetsvoorstel geen meerderheid zou halen in de Eerste Kamer, te verwerpen.

Conclusie

Dit artikel had als doel om de vier wetten van Noten, die hij in 2012 aan de vooravond van het tweede kabinet-Rutte formuleerde, te testen. In de visie van Noten toetsen de Eerste Kamerleden wetgeving op basis van hetzelfde programma dat Tweede Kamerleden hanteren. De Eerste Kamer herhaalt de zetten van de Tweede Kamer: als er dezelfde meerderheden zijn in de Eerste Kamer als in de Tweede Kamer passeert het wetsvoorstel, anders wordt het wetsvoorstel weggestemd. Als er verschillen zijn in het stemgedrag van Eerste en Tweede Kamerleden op identieke wetsvoorstellen, dan kan dit duiden op verschillen in taakopvatting tussen Eerste en Tweede Kamerleden maar ook op een verschil in procedures volgens welke wetten worden behandeld in deze twee Kamers.

Tegen alle vier de wetten van Noten zijn bezwaren gemaakt in dit artikel: sommige bezwaren zijn groter dan andere. De eerste wet van Noten betrof het individuele stemgedrag van Kamerleden: volgens Noten wijken Eerste Kamerleden slechts "een enkele keer" af van hun fractielijn. Een enkele keer is lastig te kwantificeren: we observeren dat dit in totaal in zo'n 1% van de stemmingen voorkomt, dat is "nauwelijks" te noemen. In die zin is deze wet bevestigd. Maar Eerste Kamerleden stemmen wel drie keer zo vaak anders dan hun fractie dan hun collega's in de Tweede Kamer.

De tweede en de derde wet van Noten betreffen de mate waarin Eerste Kamerfracties anders stemmen dan Tweede Kamerfracties. Deze twee fracties zouden "bijna altijd" hetzelfde stemmen. Eerste Kamerfracties zouden alleen een enkele maal vóór een wetsvoorstel stemmen waar ze in de Tweede Kamerfractie tegen hebben gestemd. Opnieuw is "bijna altijd" en "bijna nooit" lastig te kwantificeren. We observeren dat in 13% van de stemmingen deze wet niet voor alle partijen geldt. Gegeven dat 77% van de wetgeving door beide Kamers van de Staten-Generaal komt zonder een enkele tegenstem zijn dit hoge percentages, genoeg om de tweede wet van Noten te verwerpen. Opvallend daarbij is dat afwijkingen van de derde wet van Noten (waarbij Eerste Kamerfracties vóór wetten stemmen waar hun Tweede Kamerfractie tegen was) ongeveer 50% vaker voorkomen dan de tegenovergestelde situatie: volgens Noten zou dit alleen een enkele maal voorkomen. Ook deze wet kunnen we verworpen achten. Dit duidt op een andere taakopvatting of behandelingsprocedure in de Eerste Kamer in vergelijking met de Tweede Kamer.

In de vierde wet van Noten was de ex-senator het stelligst: Eerste Kamerleden van de oppositie stemmen nooit vóór een wetsvoorstel als

hun Tweede Kamerleden tegen het wetsvoorstel hebben gestemd en als hun stem het verschil kan betekenen tussen een meerderheid of een minderheid in de Eerste Kamer. We hebben in dit onderzoek drie gevallen geïdentificeerd in de periode 1998-2014 waarin een Eerste Kamerfractie afwijkt van de vierde wet van Noten: deze "zwarte zwanen" bewijzen de onhoudbaarheid van Noten's absolute stelling.

Wat betekenen deze resultaten voor hoe we het gedrag van politici in de Eerste Kamer moeten duiden? Hier komt de belangrijkste beperking van dit onderzoek naar voren. We kunnen op basis van dit onderzoek slechts gissen naar de motieven van politici.¹³¹ Eerste Kamerleden stemmen vaker anders dan hun fracties dan Tweede Kamerleden. Dit kan erop duiden dat Eerste Kamerleden wetgeving anders beoordelen dan Tweede Kamerleden -namelijk dat zij vanwege hun hoge leeftijd mogelijk minder gevoelig zijn voor sancties- maar ook op een ander behandelwijze, waarbij er meer ruimte is voor afwijkende stemmen vanwege het hoge aantal hoofdelijke stemmingen. Eerste Kamerfracties stemmen minder vaak tegen wetgeving dan Tweede Kamerleden: dit kan duiden op een behandelingswijze van wetsvoorstellen waarbij meer wetgeving als hamerstuk wordt afgedaan of op een andere taakopvatting van Eerste Kamerleden, waarbij wetgeving niet op de politieke inhoud wordt getoetst maar op de grondwettelijkheid en uitvoerbaarheid. In toekomstig onderzoek zouden politicologen verder moeten kijken naar het stemgedrag in Eerste en Tweede Kamer, bijvoorbeeld door te kijken naar de relatie tussen de adviezen van de Raad van State en stemgedrag dat afwijkt van de wet van Noten: dit kan er op duiden dat de Eerste Kamerleden de constitutionele adviezen meewegen en om die reden anders stemmen dan Tweede Kamerleden. Dit zou aan geven dat de verschillen in stemgedrag komen door verschillen in taakopvatting, waarbij de Eerste Kamer kijkt naar wet kwaliteit.

Drie van de vier wetten van Noten die in dit artikel zijn onderzocht, moeten verworpen worden. We zien opmerkelijke verschillen in de stemmingsresultaten tussen Eerste en Tweede Kamer, zeker als we volledig unanieme stemmingen buiten beschouwing laten. Argumenten tegen het Nederlandse tweekamerstel die alleen uitgaan van de wetten van Noten zijn niet houdbaar.

¹³¹ Visscher (1994, p.602), die naar de verwerpingsgronden van wetgeving kijkt, ziet voor de periode 1963-1986 een zeer beperkt aantal concrete gevallen (3 à 4) waar de Eerste Kamer op basis van normen als rechtmatigheid en doelmatigheid wetgeving verworpt. Zijn conclusie is dat er dan slechts politieke argumenten resten.

Tabel 1: Afwijkingen van de tweede en derde wet van Noten

	Alle stemmingen			Niet-unanieme stemmingen		
	TK vóór EK tegen	TK tegen EK vóór (tweede wet)	Totaal (derde wet)	TK vóór EK tegen	TK tegen EK vóór (tweede wet)	Totaal (derde wet)
CDA	1%	1%	1%	3%	3%	6%
ChristenUnie	1%	1%	2%	4%	5%	9%
D66	1%	1%	2%	5%	3%	8%
GroenLinks	2%	2%	4%	9%	9%	18%
LPF	1%	2%	3%	3%	12%	22%
PvdA	1%	1%	2%	4%	4%	8%
PvdD	1%	6%	7%	5%	19%	24%
PVV	3%	2%	4%	9%	5%	14%
SGP	1%	1%	2%	4%	5%	10%
SP	1%	4%	5%	6%	16%	22%
VVD	1%	2%	2%	4%	7%	11%
50Plus	3%	4%	7%	9%	14%	22%

Tabel 2: Potentiële afwijkingen van de vierde wet van Noten

Dossier	Onderwerp	Datum	Datum	Result	SP	PvdD	PvdA	GL	D66	VVD	Conclusie
26161	Milieugevaarlijke stoffen	16/3/99	20/2/01	Ver.	++	NA	++	++	+-	--	Niet
26472	Wijziging Tabakswet	6/6/01	26/3/02	Aan.	++	NA	++	++	++	--	Niet
27836	Ammoniak en veehouderij	22/11/01	29/1/02	Aan.	++	NA	++	++	++	+-	Niet
28843	Kabelbaaninstallaties	9/12/03	3/2/04	Aan.	++	NA	++	++	++	+-	Niet
30360	Fusie Roermond en Swalmen	13/6/06	12/9/06	Aan.	--	NA	++	+	--	++	Wel
29948	Initiatiefvoorstel-Spekman	31/10/06	20/3/07	Aan.	++	NA	++	++	++	--	Niet
32430	Partner-AOW	23/11/10	28/6/11	Aan.	-	--	--	-	--	++	Niet
32697	Novelle Partner-AOW	14/6/11	28/6/11	Aan.	+	--	+	+	+	++	Wel
33084	Initiatiefvoorstel-Heijnen	14/2/13	9/7/13	Ver.	--	--	+-	--	--	++	Niet
33525	Basiskinderbijslagbedrag	2/4/13	25/6/13	Aan.	--	NA	++	--	++	++	Niet
33610	Maximumpensioenpercentages	27/6/13	27/5/14	Aan.	--	--	++	--	+	++	Wel
33745	Invoering elektronische detentie	24/4/14	30/9/14	Ver.	--	--	++	--	--	++	Niet
Dossier	Onderwerp	Datum	Datum	Result	SGP	50+	CU	CDA	PW	LPF	Conclusie
26161	Milieugevaarlijke stoffen	16/3/99	20/2/01	Ver.	++	NA	++	--	NA	NA	Niet
26472	Wijziging Tabakswet	6/6/01	26/3/02	Aan.	++	NA	++	--	NA	NA	Niet
27836	Ammoniak en veehouderij	22/11/01	29/1/02	Aan.	+	NA	++	--	NA	NA	Niet
28843	Kabelbaaninstallaties	9/12/03	3/2/04	Aan.	++	NA	++	+	NA	++	Niet
30360	Fusie Roermond en Swalmen	13/6/06	12/9/06	Aan.	--	NA	+-	--	NA	++	Wel
29948	Initiatiefvoorstel-Spekman	31/10/06	20/3/07	Aan.	++	NA	++	+	NA	++	Niet
32430	Partner-AOW	23/11/10	28/6/11	Aan.	+	NA	+	++	++	NA	Niet
32697	Novelle Partner-AOW	14/6/11	28/6/11	Aan.	+	NA	+	++	++	NA	Wel
33084	Initiatiefvoorstel-Heijnen	14/2/13	9/7/13	Ver.	--	++	--	--	--	NA	Niet
33525	Basiskinderbijslagbedrag	2/4/13	25/6/13	Aan.	--	NA	--	+	--	NA	Niet
33610	Maximumpensioenpercentages	27/6/13	27/5/14	Aan.	+	--	+	--	--	NA	Wel
33745	Invoering elektronische detentie	24/4/14	30/9/14	Ver.	--	--	+-	--	--	NA	Niet

++: stemde vóór in beide Kamers

+-: stemde vóór in de Tweede Kamer maar tegen in de Eerste Kamer

+: stemde tegen in de Tweede Kamer maar vóór in de Eerste Kamer (afwijking van de vierde wet van Noten)

--: stemde tegen in beide Kamers

NA: bij ten minste een van beide stemmingen afwezig